

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



Programa de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social

El incumplimiento de sentencias laborales en calidad de  
cosa juzgada como afectación a los derechos  
fundamentales de los servidores civiles

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho  
del Trabajo y de la Seguridad Social

Autora:

*Vanessa Soledad Rodríguez Méndez*

Asesor:

*César David Ojeda Quiroz*


Lima, 2025

## Informe de Similitud

Yo, OJEDA QUIROZ, CESAR DAVID, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado "El incumplimiento de sentencias laborales en calidad de cosa juzgada como afectación a los derechos fundamentales de los servidores civiles", del autor(a) RODRIGUEZ MENDEZ, VANESSA SOLEDAD, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 24%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 08/12/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 13 de diciembre del 2025

OJEDA QUIROZ, CESAR DAVID	
DNI: 43543042	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-7914-5645">https://orcid.org/0000-0002-7914-5645</a>	

## RESUMEN

El incumplimiento de sentencias laborales firmes es una práctica reiterada en el sector público peruano, que vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y afecta derechos fundamentales como el trabajo, la igualdad y la remuneración equitativa. Aunque la Constitución reconoce el carácter obligatorio de las decisiones judiciales, su ejecución suele quedar condicionada a procedimientos presupuestales establecidos en el TUO de la Ley 27584 y la Directiva N.º 0005-2021-EF/53.01. Al supeditar el cumplimiento a la disponibilidad financiera del ejercicio fiscal, se genera un retraso injustificado en casos de reposición o reconocimiento de beneficios laborales. A ello se suma la falta de mecanismos coercitivos, la ausencia de sanciones específicas y la pasividad judicial, factores que consolidan este fenómeno como una práctica estructural que afecta la eficacia real de la justicia laboral.

### Palabras claves:

Cosa juzgada – Reposición laboral – Tutela jurisdiccional efectiva – Servidores civiles – Ejecución de sentencias.

### ABSTRACT

The failure to comply with final labor judgments is a recurrent practice among Peruvian public entities, which weakens effective judicial protection and undermines fundamental rights such as work, equality, and fair remuneration. Although judicial decisions are constitutionally binding, their enforcement is frequently conditioned by budgetary procedures established in Law 27584 and Directive No. 0005-2021-EF/53.01. By linking compliance to the availability of public funds, enforcement is unjustifiably delayed, particularly in cases of labor reinstatement and recognition of benefits. The lack of coercive measures, insufficient sanctions, and limited judicial oversight reinforce this structural problem, reducing the practical effectiveness of labor justice.

**Keywords:** Res judicata – Labor reinstatement – Effective judicial protection – Public employee – Enforcement of judgments

# Índice

I.	Introducción .....	3
II.	CAPÍTULO I La calidad de cosa juzgada y la tutela jurisdiccional efectiva como derecho fundamental en la ejecución de sentencias laborales.....	4
	1.1 Fundamento constitucional de la cosa juzgada y la tutela jurisdiccional efectiva en el ordenamiento peruano .....	4
	1.2 La ejecución de sentencias como parte esencial del proceso laboral.....	6
	1.3 Consecuencias jurídicas y sociales del incumplimiento.....	8
III.	CAPÍTULO II Estrategias dilatorias y evasivas de las entidades públicas frente a sentencias laborales firmes.....	11
	2.1 Prácticas comunes de inexecución en reposición y beneficios laborales.....	12
	2.2 Falta de medidas coercitivas eficaces en la ejecución procesal.....	13
	2.3 Implicancias de la pasividad judicial.....	15
IV.	CAPÍTULO III Limitaciones normativas y administrativas en la ejecución de sentencias laborales en el sector público .....	17
	3.1 Vacíos normativos de la administración pública.....	17
	3.2 Restricciones presupuestales y la Directiva N.º 0005-2021-EF/53.01.....	19
	3.3 Demoras administrativas y judiciales como forma de vulneración de derechos fundamentales.....	21
V.	Conclusiones .....	24
VI.	Referencias Bibliográficas.....	25

## I. INTRODUCCION

La ejecución de sentencias laborales firmes constituye un reto estructural para el sistema jurídico peruano, particularmente cuando se involucran derechos de los servidores civiles. Aunque una resolución con calidad de cosa juzgada representa un mandato definitivo y obligatorio, en el escenario nacional predomina un patrón de inejecución o dilación por parte de las entidades públicas, especialmente en procesos de reposición o reincorporación laboral. Esta problemática no solo afecta el cumplimiento material del fallo judicial, sino que compromete directamente la vigencia del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, reconocido en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución, así como derechos esenciales como el trabajo digno, la igualdad y la remuneración suficiente.

El presente trabajo tiene como finalidad analizar integralmente el problema del incumplimiento de sentencias laborales firmes en el sector público, identificando sus implicancias normativas, administrativas y procesales. En primer lugar, se estudia el fundamento constitucional de la cosa juzgada y su relación con la tutela jurisdiccional efectiva como contenido esencial del derecho de acceso a la justicia. Posteriormente, se examinan las prácticas dilatorias adoptadas por entidades públicas para evadir el cumplimiento de mandatos judiciales, tales como alegaciones presupuestales, interpretaciones restrictivas o interposición abusiva de recursos. En una tercera parte, se analizan las limitaciones normativas que permiten esta situación, poniendo énfasis en el artículo 45 del TUO de la Ley 27584 y en la Directiva N.º 0005-2021-EF/53.01, cuyo diseño condiciona la ejecución a procedimientos administrativos y a ciclos presupuestales, generando una subordinación del mandato judicial a la disponibilidad financiera estatal. Finalmente, se proponen criterios para reforzar la coercitividad del proceso de ejecución, así como medidas de responsabilidad funcional frente a funcionarios que incumplen mandatos judiciales firmes.

En este contexto, resulta pertinente distinguir brevemente el comportamiento del empleador privado y del Estado como empleador frente a las sentencias laborales: mientras el privado está obligado a ejecutar inmediatamente bajo sanciones patrimoniales y penales, el Estado empleador suele ampararse en trámites administrativos y restricciones presupuestarias para dilatar el cumplimiento, lo que le otorga una ventaja institucional que afecta gravemente los derechos del servidor civil.

En suma, el incumplimiento sistemático de sentencias laborales firmes por parte del Estado constituye una forma de denegación de justicia que debe ser corregida mediante mecanismos coercitivos efectivos, reformas normativas y responsabilidad administrativa directa, a fin de garantizar la eficacia real de los derechos laborales reconocidos judicialmente.

## **II. CAPITULO I: La calidad de cosa juzgada y la tutela jurisdiccional efectiva como derecho fundamental en la ejecución de sentencias laborales**

El presente capítulo aborda la problemática del incumplimiento de sentencias laborales firmes en el Perú, fenómeno que constituye una amenaza directa a la vigencia real de los derechos fundamentales de los trabajadores y servidores civiles. Pese a que las resoluciones judiciales con calidad de cosa juzgada ostentan carácter vinculante, definitivo y obligatorio, en la práctica persiste una resistencia sistemática por parte de entidades públicas y empleadores estatales para ejecutar los mandatos judiciales, lo cual afecta gravemente el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva (Constitución Política del Perú, 1993, art. 139.3), por lo cual se desarrollará en tres ejes conceptuales:

1. El fundamento constitucional de la cosa juzgada y la tutela jurisdiccional efectiva en el ordenamiento peruano.
2. El derecho a la ejecución de sentencias como componente esencial del proceso laboral.
3. Las consecuencias jurídicas y sociales derivadas de la inejecución de sentencias laborales firmes.

La finalidad es demostrar que el incumplimiento de resoluciones judiciales laborales no constituye un simple problema procesal, sino una violación estructural de la Constitución y del sistema de derechos fundamentales, que trasciende al ámbito social y de la tutela jurisdiccional efectiva.

La metodología adoptada se centra en un análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial, incorporando criterios del Tribunal Constitucional peruano, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como de la doctrina nacional e internacional en materia de procesos laborales, en esta medida se emplean fuentes como Ortega Campos (2019), Paredes Espinoza (2013), Paco Luna (2023) y Vásquez Rosales (2024), junto con pronunciamientos como la STC Exp. N.º 03298-2021-PA/TC (2022), que permiten articular un marco robusto para comprender la gravedad de la inejecución de sentencias en el sector público que atenta contra la dignidad y los derechos fundamentales del trabajador.

### **1.1. Fundamento constitucional de la cosa juzgada y la tutela jurisdiccional efectiva en el ordenamiento peruano**

La cosa juzgada es una institución procesal que asegura la inmutabilidad de las resoluciones judiciales una vez que estas adquieren firmeza. Su fundamento se encuentra en el artículo 139, inciso 2 de la Constitución Política del Perú, que reconoce la cosa juzgada como uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional, de acuerdo con Montero Aroca (2001), la cosa juzgada cumple una triple función: garantizar la seguridad jurídica, impedir la reapertura de procesos ya resueltos y reforzar la autoridad de las decisiones judiciales.

En el ámbito laboral, la cosa juzgada adquiere especial relevancia, pues la resolución judicial no solo resuelve un conflicto individual de derechos, sino que define situaciones de gran impacto en la vida del trabajador, como la reposición laboral, la reincorporación o el pago de beneficios económicos; de acuerdo con Paredes Espinoza (2013), en el Perú se observa una práctica constante de

desconocimiento de sentencias firmes por parte de entidades públicas, lo que debilita el principio de seguridad jurídica y prolonga la situación de vulnerabilidad del servidor civil.

El Tribunal Constitucional ha reafirmado en múltiples ocasiones<sup>1</sup> que el respeto a la cosa juzgada constituye un límite infranqueable tanto para los poderes públicos como para los particulares; en las que han sostenido que la cosa juzgada garantiza la estabilidad y la eficacia de las resoluciones judiciales, por lo que su incumplimiento implica una vulneración del derecho al debido proceso.

El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, reconocido en el artículo 139, inciso 3 de la Constitución, garantiza que toda persona pueda acceder a un órgano jurisdiccional independiente e imparcial, obtener una resolución motivada en un plazo razonable y, lo más importante, que dicha resolución sea ejecutada. La doctrina procesal ha señalado que la ejecución es un componente indispensable del derecho a la tutela judicial, pues sin ella la sentencia carece de eficacia práctica (Ortega Campos, 2019).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido categórica en afirmar que el incumplimiento de sentencias judiciales supone una forma de denegación de justicia, en la STC Exp. N.º 03298-2021-PA/TC (2022), se advirtió que las entidades públicas suelen invocar limitaciones presupuestales o vacíos legales para evadir la ejecución de resoluciones, lo que afecta directamente la tutela jurisdiccional efectiva y la confianza en el sistema de justicia.

A nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sostenido en casos como *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (2001) y *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (2006) que el derecho a la tutela judicial no se satisface con la emisión de un fallo, sino con su cumplimiento real, que enfatiza la necesidad de concebir la ejecución como una dimensión sustantiva del derecho fundamental a la justicia.

Por lo cual, la interrelación entre cosa juzgada y tutela jurisdiccional efectiva configura un binomio que asegura la protección integral de los derechos fundamentales, mientras la cosa juzgada otorga firmeza e inmutabilidad a la resolución, la tutela jurisdiccional exige su cumplimiento real, en palabras de Paco Luna (2023), se trata de dos caras de la misma moneda: la primera protege la seguridad jurídica y la segunda la efectividad del derecho reconocido.

En los procesos laborales, esta relación adquiere una importancia crucial, ya que los derechos involucrados como el trabajo, la remuneración y la dignidad son esenciales para la vida de los trabajadores; así, una sentencia firme que no se ejecuta no solo vulnera el principio de cosa juzgada, sino también el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, generando una doble afectación constitucional.

El Tribunal Constitucional ha reconocido esta conexión en pronunciamientos, donde señaló que la inejecución de resoluciones judiciales firmes afecta tanto la seguridad jurídica como el derecho fundamental a la tutela judicial, debilitando la confianza ciudadana en el Estado de derecho<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> STC Exp. N.º 4853-2004-AA/TC

<sup>2</sup> STC Exp. N.º 0168-2005-AA/TC

En el Perú, el principal reto frente a la cosa juzgada y la tutela jurisdiccional efectiva radica en la falta de mecanismos efectivos de ejecución, particularmente en el sector público, por lo que ya la Defensoría del Pueblo (2018) ha señalado que el incumplimiento de sentencias laborales firmes constituye una práctica extendida, especialmente en casos de reposición de servidores civiles, donde las entidades recurren a estrategias dilatorias como apelaciones infundadas, reestructuraciones administrativas o alegaciones de falta de presupuesto.

Esta situación revela una tensión estructural entre el mandato constitucional de cumplimiento de la cosa juzgada y la práctica administrativa estatal, donde se privilegia la defensa institucional por encima de la vigencia de los derechos fundamentales, en este escenario, la falta de ejecución de sentencias firmes constituye una forma de desobediencia constitucional que afecta directamente la credibilidad del sistema judicial.

## **1.2. El derecho a la ejecución de sentencias como componente esencial del proceso laboral**

El proceso judicial, desde una perspectiva constitucional, no se agota con la emisión de una sentencia, sino que encuentra su verdadera eficacia en la ejecución de lo resuelto, por lo que el Tribunal Constitucional peruano ha precisado reiteradamente que la tutela jurisdiccional efectiva no solo supone acceso a la justicia y emisión de una resolución motivada, sino que también exige su cumplimiento oportuno (STC Exp. N.º 03298-2021-PA/TC, 2022).

En este sentido, la ejecución se convierte en un derecho fundamental que forma parte inseparable del proceso judicial, como sostiene Ortega Campos (2019), la fase de ejecución ha sido erróneamente considerada residual, cuando en realidad representa el momento en el que el derecho declarado se convierte en una realidad tangible para el trabajador, por lo que, sin ejecución, la sentencia es apenas una declaración simbólica carente de eficacia práctica.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha coincidido con esta postura en el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (2001) y caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (2006), ha establecido que el derecho a la protección judicial implica no solo la emisión de un fallo, sino su ejecución material. Negar este aspecto supone desconocer la esencia misma del derecho a la justicia.

En el ámbito laboral, la ejecución adquiere mayor relevancia debido a la naturaleza de los derechos involucrados trabajo, remuneración y estabilidad que constituyen condiciones mínimas para el ejercicio de una vida digna (art. 23 y 24 de la Constitución Política del Perú); por ello, la ejecución de sentencias no es un simple trámite procesal, sino una exigencia constitucional vinculada a la dignidad del trabajador.

En ese sentido la Ley N.º 29497, Nueva Ley Procesal de Trabajo (NLPT), reconoce expresamente la importancia de la ejecución como fase esencial del proceso laboral, en la cual se ha descrito taxativamente en los artículos 57 al 63 regulan medidas coercitivas que buscan garantizar el cumplimiento de las sentencias, incluyendo multas compulsivas, apremios, y demás; asimismo, contempla en el artículo 38 la figura de la ejecución anticipada para proteger al trabajador durante el trámite procesal.

No obstante, diversos estudios han advertido que la aplicación práctica de estas herramientas es desigual. Vázquez Rosales (2024) señala que muchos jueces muestran reticencia a aplicar con firmeza los mecanismos coercitivos, lo cual genera que los empleadores, en especial las entidades públicas, se sientan incentivados a incumplir con la resolución firme, la ausencia de una cultura de cumplimiento judicial debilita gravemente la efectividad del proceso laboral.

En este punto, el rol del juez se presenta como central, en el Artículo III del Título Preliminar de la NLPT reconoce la potestad del juez para impulsar de oficio el proceso, lo que también debería extenderse a la fase de ejecución; sin embargo, en la práctica, el impulso oficioso suele ser débil, lo que perpetúa la ineficacia de la sentencia y prolonga la situación de vulnerabilidad del trabajador (Paco Luna, 2023).

El derecho a la ejecución de sentencias no solo tiene respaldo constitucional interno, sino que también está reconocido en instrumentos internacionales de derechos humanos, por lo que en el Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y efectivo que ampare sus derechos, lo cual implica necesariamente el cumplimiento de las resoluciones emitidas.

Por lo que, en dicho sentido la Corte IDH, en los casos *Cinco Pensionistas vs. Perú* (2003) y *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (2006), determinó que la falta de ejecución de resoluciones judiciales en materia laboral constituye una violación directa del Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues vacía de contenido el derecho a la protección judicial, en este pronunciamiento es especialmente relevante para el contexto peruano, donde la inejecución de sentencias laborales sobre todo las relacionadas con pensiones o reposiciones es una práctica recurrente.

En consecuencia, la ejecución de sentencias laborales debe ser entendida como un derecho humano fundamental protegido por el sistema interamericano, su incumplimiento no solo vulnera el orden constitucional interno, sino también compromete la responsabilidad internacional del Estado peruano.

A diferencia de otros procesos judiciales, en el ámbito laboral la ejecución adquiere un carácter urgente y prioritario debido a la naturaleza alimentaria de los derechos en debate, la remuneración, los beneficios sociales y la reposición laboral son elementos directamente vinculados con la subsistencia del trabajador y de su familia.

La jurisprudencia nacional reconoce que la falta de ejecución en materia laboral afecta no solo derechos individuales, sino también derechos colectivos y sociales, por lo que el Tribunal Constitucional señaló que la inejecución de sentencias laborales vulnera el derecho al trabajo y a una vida digna, generando una doble afectación: al trabajador y a su núcleo familiar<sup>3</sup>.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo (2018) advirtió que los casos de incumplimiento de sentencias laborales, particularmente en el sector público, constituyen una práctica estructural que evidencia la debilidad del sistema judicial y administrativo para garantizar derechos, ello compromete la eficacia del principio

---

<sup>3</sup> STC Exp. N.º 0168-2005-AA/TC

de igualdad ante la ley, pues el empleador estatal se coloca en una posición de ventaja frente al trabajador.

Advirtiendo de esta manera que existen problemas estructurales en la ejecución, por lo cual existen diversos factores que limitan la eficacia de la ejecución de sentencias laborales en el Perú:

1. **Resistencia de las entidades públicas:** como señala Paredes Espinoza (2013), los empleadores estatales suelen recurrir a mecanismos dilatorios nulidades, reestructuraciones administrativas, alegaciones presupuestarias para evadir el cumplimiento de sentencias firmes.
2. **Falta de uniformidad jurisprudencial:** los jueces aplican de manera desigual las medidas coercitivas previstas en la NLPT, lo cual genera un panorama de incertidumbre.
3. **Restricciones presupuestales:** las entidades alegan falta de crédito presupuestario para ejecutar las resoluciones, pese a que el D.S. N.º 011-2019-JUS y la Directiva N.º 0005-2021-EF/53.01 obligan a prever recursos para tal fin.
4. **Débil impulso judicial:** como advierte Vásquez Rosales (2024), muchos jueces no ejercen un rol activo en la fase de ejecución, lo que perpetúa la ineficacia de las resoluciones.

Estos problemas revelan que, en el contexto laboral peruano, la ejecución no es solo un desafío procesal, sino un problema estructural que requiere reformas normativas, administrativas y judiciales para garantizar su eficacia.

Desde la teoría procesal garantista, la ejecución de sentencias debe ser concebida como el momento culminante de la justicia. Luigi Ferrajoli (2001) sostiene que la efectividad de los derechos depende de la existencia de mecanismos que aseguren su realización material, en este sentido, la ejecución no es una fase secundaria, sino el corazón mismo del derecho a la justicia.

Aplicado al ámbito laboral peruano, este enfoque implica:

- Reforzar el rol activo del juez en la fase de ejecución, con potestades oficiosas más amplias.
- Establecer medidas coercitivas más eficaces, incluyendo sanciones directas a los funcionarios responsables de la inejecución.
- Garantizar la previsión presupuestaria obligatoria para el cumplimiento de resoluciones judiciales, conforme lo establece la Directiva N.º 0005-2021-EF/53.01.
- Promover una cultura institucional de respeto a la cosa juzgada y a la autoridad judicial.

Solo desde una perspectiva garantista es posible revertir la tendencia estructural de incumplimiento y devolver eficacia real al derecho procesal laboral.

### **1.3. Consecuencias jurídicas y sociales de la inejecución de sentencias laborales firmes**

La inejecución de sentencias laborales firmes en el Perú no puede ser entendida como un simple problema administrativo o procesal, sino como una violación grave al orden constitucional y a los derechos fundamentales de los trabajadores, cuando una sentencia adquiere calidad de cosa juzgada, se convierte en obligatoria para las partes y definitiva en sus efectos; sin embargo, en la práctica, la resistencia de las entidades públicas a dar cumplimiento a lo resuelto genera un escenario de impunidad estructural que debilita el sistema de justicia y afecta la cohesión social (Defensoría del Pueblo, 2018).

El Tribunal Constitucional peruano ha señalado en múltiples pronunciamientos que el incumplimiento de sentencias constituye una forma de denegación de justicia (STC Exp. N.º 03298-2021-PA/TC, 2022); asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Estados están obligados a garantizar el cumplimiento pleno de las resoluciones judiciales, ya que de lo contrario se vulnera el derecho a la protección judicial reconocido en el artículo 25 de la Convención Americana (Corte IDH, *Cinco Pensionistas vs. Perú*, 2003 y *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (2006).

En el ámbito laboral, esta problemática adquiere especial gravedad por la naturaleza de los derechos en juego como el salario, la reposición y la estabilidad laboral, los cuales tienen un carácter alimentario y están directamente vinculados con la dignidad de la persona y la subsistencia familiar.

### **1.3.1. Las consecuencias jurídicas**

Las consecuencias jurídicas derivadas de la inejecución de sentencias laborales pueden analizarse en distintos planos:

#### **a) Vulneración del principio de cosa juzgada**

El incumplimiento de sentencias atenta directamente contra el principio de cosa juzgada reconocido en el artículo 139.2 de la Constitución, la inejecución vacía de contenido esta institución procesal, pues si una resolución firme puede ser desconocida por la parte obligada, su fuerza vinculante se convierte en meramente declarativa.

#### **b) Violación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva**

La tutela jurisdiccional efectiva incluye el derecho a que lo ordenado en una sentencia se cumpla íntegramente, cuando ello no ocurre, el Estado incurre en una denegación de justicia que afecta la credibilidad del sistema judicial (Ortega Campos, 2019).

#### **c) Afectación a derechos laborales fundamentales**

- Derecho al trabajo (art. 23 CP): la falta de ejecución de sentencias de reposición impide que el trabajador recupere su empleo, perpetuando una situación de desempleo arbitrario.
- Derecho a una remuneración equitativa y suficiente (art. 24 CP): el incumplimiento en el pago de beneficios económicos reconocidos judicialmente priva al trabajador de recursos necesarios para su subsistencia.
- Derecho a la igualdad ante la ley (art. 2.2 CP): se configura una situación de desigualdad material, ya que el empleador estatal incumple sin

sanciones efectivas, mientras que el trabajador carece de medios reales para exigir el cumplimiento.

#### **d) Responsabilidad internacional del Estado**

La inejecución de sentencias laborales firmes no solo genera responsabilidad interna, sino que también compromete la responsabilidad internacional del Perú. En *Cinco Pensionistas vs. Perú* (2003) y *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (2006), la Corte IDH condenó al Estado peruano por incumplir resoluciones judiciales en materia previsional, señalando que ello constituye una violación del artículo 25 CADH.

### **1.3.2. Consecuencias sociales de la inejecución**

La inejecución de sentencias laborales tiene también efectos sociales profundos que impactan en la confianza ciudadana, en la igualdad y en la cohesión democrática.

#### **a) Desconfianza en el sistema judicial**

Cuando los trabajadores perciben que las sentencias firmes no se cumplen, la confianza en el sistema judicial se erosiona. Como advierte Vásquez Rosales (2024), la inejecución perpetúa la idea de que los derechos laborales son meramente declarativos y que el Estado carece de voluntad para protegerlos, esto alimenta la percepción de impunidad estructural.

#### **b) Perpetuación de la vulnerabilidad laboral**

El incumplimiento afecta directamente a los trabajadores más vulnerables: aquellos que dependen de su empleo y salario para sostener a sus familias, en el caso de servidores civiles, la demora o negativa en la reposición los coloca en una situación de precariedad económica y emocional que puede extenderse por años.

#### **c) Reproducción de desigualdades estructurales**

La inejecución beneficia al empleador estatal, que utiliza su poder institucional para dilatar el cumplimiento, y perjudica al trabajador, quien carece de mecanismos efectivos para hacer valer sus derechos, esto genera una forma de desigualdad estructural contraria al principio de igualdad ante la ley.

#### **d) Impacto en la cohesión social y el Estado de derecho**

La reiterada práctica de incumplimiento de sentencias laborales socava el Estado constitucional de derecho, pues transmite la idea de que incluso las decisiones judiciales pueden ser desconocidas por el propio Estado. Ello debilita la cohesión social y la confianza en las instituciones democráticas.

### **1.3.3. Alcances y jurisprudencia de la inejecución de sentencias laborales**

Es en sentido, que se evidencia dentro de la jurisprudencia peruana los casos ilustrativos como el caso de la Defensoría del Pueblo (2018) documentó diversos casos en los que entidades públicas incumplieron mandatos de reposición de servidores civiles, alegando restricciones presupuestarias o vacíos normativos, en estos casos demuestran que el problema no es aislado, sino sistemático.

Un ejemplo paradigmático es la STC Exp. N.º 03298-2021-PA/TC (2022), donde el Tribunal Constitucional advirtió que el incumplimiento de sentencias firmes por parte de entidades estatales bajo argumentos presupuestales constituye una forma de denegación de justicia.

Asimismo, los casos *Cinco Pensionistas vs. Perú* (2003) y *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (2006) ante la Corte IDH evidenció la responsabilidad internacional del Estado por incumplir resoluciones en materia previsional, lo que confirma que la problemática trasciende el ámbito nacional y se inscribe en un marco de obligaciones internacionales.

Desde un enfoque garantista, la inejecución de sentencias debe ser considerada una violación constitucional directa, con efectos equivalentes a la denegación de justicia, en consecuencia:

- Es necesario reforzar la obligación presupuestaria prevista en la Directiva N.º 0005-2021-EF/53.01, de manera que ninguna entidad pueda alegar falta de recursos para justificar el incumplimiento.
- El juez laboral debe asumir un rol activo y oficioso en la ejecución, aplicando medidas coercitivas inmediatas y efectivas, y;
- Se requiere promover una cultura institucional de cumplimiento judicial como elemento indispensable para la vigencia del Estado de derecho.

### **III. CAPÍTULO II: Estrategias dilatorias y evasivas de las entidades públicas frente a sentencias laborales firmes.**

Entre las estrategias más comunes se encuentran: a) la invocación de inexistencia de plazas presupuestadas, b) la suspensión del cumplimiento por supuestos trámites administrativos internos o la interposición reiterada de recursos improcedentes; y c) incluso después de haberse agotado todas las instancias; dichas conductas, además de contrariar el principio de buena fe procesal, perpetúan la impunidad funcional y distorsionan el propósito de la justicia laboral, que busca restablecer de manera inmediata los derechos vulnerados.

Como advirtió la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (2006), la inejecución de sentencias firmes equivale a una denegación de justicia y compromete la responsabilidad internacional del Estado, en ese mismo sentido, la STC Exp. N.º 03298-2021-PA/TC reafirmó que el cumplimiento efectivo de los fallos judiciales es parte inseparable del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva; sin embargo, estos pronunciamientos no han sido suficientes para revertir el patrón de incumplimiento persistente en la administración pública.

La doctrina nacional, como Paredes Espinoza (2013), Ortega Campos (2019) y Paco Luna (2023), coincide en que el origen del problema radica tanto en la ausencia de mecanismos coercitivos eficaces como en la pasividad judicial frente a la desobediencia administrativa; en respuesta, el Proyecto de Ley N.º 12552/2025-PJ propone medidas estructurales, como la creación de un Fondo de Ejecución de Sentencias y sanciones disciplinarias a funcionarios incumplidores, con el fin de restablecer la eficacia del mandato judicial.

Por ello, este capítulo examina de manera crítica las prácticas de inejecución, la falta de coercitividad procesal y la pasividad judicial como ejes que explican la persistente vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, demostrando que sin

mecanismos reales de cumplimiento y sanción, el principio de cosa juzgada se convierte en una mera formalidad vacía dentro del sistema de justicia laboral peruano.

## **2.1 Prácticas comunes de inejecución en procesos de reposición o reincorporación.**

Entre las prácticas más frecuentes destaca la emisión de resoluciones administrativas contradictorias o interpretaciones restrictivas del fallo judicial. Así, muchas entidades alegan la supuesta imposibilidad de reincorporar al trabajador por “razones presupuestales”, “inexistencia del puesto” o “culminación del vínculo contractual”, pese a que la sentencia ordena expresamente la reposición. Esta conducta ha sido criticada por Paredes Espinoza (2013), quien advierte que la administración pública suele escudarse en formalismos para eludir su obligación de acatar resoluciones judiciales, configurando un acto de abierta desobediencia al Poder Judicial.

Otra práctica extendida consiste en la interposición sucesiva de recursos administrativos y judiciales innecesarios, aun cuando la sentencia ha adquirido la calidad de cosa juzgada. Dichos recursos, muchas veces sin fundamento real, buscan dilatar la ejecución y agotar el tiempo o la voluntad del trabajador. Ortega Campos (2019) señala que esta conducta es una forma de “resistencia institucional” que vulnera el principio de economía procesal y constituye una denegación de justicia material, ya que priva al trabajador del goce efectivo del derecho reconocido.

A ello se suma el uso abusivo de las acciones de amparo o medidas cautelares internas para suspender la ejecución del fallo, existen casos en los que las entidades, en lugar de cumplir, promueven nuevos procesos constitucionales alegando vulneración de su derecho a la defensa o cuestionando la legalidad del mandato, con el único propósito de ganar tiempo; este comportamiento desnaturaliza la finalidad del proceso judicial.

En este contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (Sentencia del 7 de febrero de 2006), estableció que la inejecución prolongada de decisiones judiciales firmes constituye una forma de denegación de justicia y genera responsabilidad internacional del Estado, en dicho caso, el Estado peruano fue declarado responsable por no haber reincorporado oportunamente a los trabajadores del Poder Judicial despedidos arbitrariamente, a pesar de contar con sentencias firmes de reposición; la Corte precisó que el cumplimiento de las resoluciones judiciales es parte esencial del derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial (arts. 8.1 y 25 de la Convención Americana).

A pesar de ello, en el ámbito interno persiste una inercia institucional que debilita la eficacia de las sentencias, en la práctica, los organismos públicos recurren a procedimientos administrativos de “verificación presupuestal” o “disponibilidad de plaza” para demorar la reincorporación; estas medidas, aunque revestidas de legalidad formal, representan una violación indirecta de la cosa juzgada, tal como advierte Paco Luna (2023) al analizar la ejecución de sentencias en el marco de la Ley N.º 29497, sostiene que la falta de mecanismos procesales eficaces para sancionar la inejecución agrava el problema y fomenta una cultura de incumplimiento en el sector público.

De otro lado, algunas entidades optan por la simulación de cumplimiento mediante la emisión de resoluciones que disponen la reincorporación del trabajador, pero no le asignan funciones ni remuneraciones reales; esta práctica vulnera el principio de buena fe procesal y los derechos laborales reconocidos por la Constitución y los convenios internacionales de la OIT, particularmente el Convenio N.º 98 sobre el derecho de

sindicación y negociación colectiva, y el Convenio N.º 158 sobre la terminación de la relación de trabajo.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reiterado que la cosa juzgada debe cumplirse en sus propios términos, sin que el cumplimiento quede sujeto a condiciones administrativas. En la STC Exp. N.º 03298-2021-PA/TC, el Tribunal enfatizó que la ejecución de las sentencias laborales forma parte del contenido esencial del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, y que su incumplimiento prolongado constituye una vulneración constitucional autónoma.

Frente a este escenario, el Proyecto de Ley N.º 12552/2025-PJ, presentado por el Poder Judicial, busca establecer mecanismos de ejecución inmediata y medidas coercitivas para asegurar el cumplimiento de las sentencias contra el Estado; entre sus propuestas más relevantes se incluye: a) la creación de un Fondo de Ejecución de Sentencias Laborales, que permita financiar las reposiciones y pagos de beneficios ordenados judicialmente; y, b) la habilitación de sanciones disciplinarias y pecuniarias para los funcionarios responsables del incumplimiento; esta iniciativa constituye una respuesta normativa a las deficiencias señaladas por la Corte IDH, la Sentencias del Tribunal Constitucional y por autores nacionales como Ortega Campos y Paredes Espinoza, al reconocer que el incumplimiento sistemático afecta la legitimidad del sistema judicial y la confianza ciudadana en el Estado de Derecho.

En suma, las prácticas de inejecución evidencian un patrón de resistencia estructural por parte de las entidades públicas, basado en el uso indebido de formalidades administrativas, recursos dilatorios y vacíos normativos; este fenómeno no solo lesiona los derechos individuales del trabajador, sino que mina la autoridad del Poder Judicial y perpetúa la desigualdad frente al Estado; como bien advierte Ortega Campos (2019), mientras la sentencia laboral no sea ejecutada, el derecho sigue siendo una promesa incumplida; por ello, se requiere una reforma integral que combine medidas legislativas, disciplinarias y presupuestales que garanticen la ejecución efectiva de las resoluciones judiciales, consolidando así el principio de tutela jurisdiccional efectiva como pilar de la justicia laboral.

## **2.2 Falta de medidas coercitivas eficaces en la fase de ejecución procesal.**

Uno de los factores más determinantes que explican la ineficacia en el cumplimiento de las sentencias laborales firmes es la ausencia de mecanismos coercitivos eficaces dentro del proceso de ejecución, en el Perú, la fase de ejecución procesal, pese a ser parte esencial del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, continúa siendo el eslabón más débil del sistema judicial; esta deficiencia estructural se manifiesta con mayor gravedad cuando el obligado es el Estado, pues la ejecución de sentencias contra entidades públicas suele depender de trámites presupuestales, pronunciamientos administrativos y autorizaciones ministeriales, lo que convierte un derecho judicialmente reconocido en una expectativa incierta.

Como advierte Paco Luna (2023), la Ley N.º 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo (NLPT), introdujo mecanismos de ejecución anticipada para sentencias contra el Estado; sin embargo, en la práctica, estos resultan insuficientes debido a la falta de herramientas coercitivas reales que obliguen al cumplimiento inmediato; las entidades públicas, amparadas en formalismos, suelen alegar la inexistencia de partidas presupuestales o la necesidad de esperar la aprobación de modificaciones presupuestarias, prolongando indebidamente la restitución del derecho del trabajador; esta situación genera una *“judicialización post sentencia”*, en la que el beneficiario de la

decisión judicial se ve forzado a iniciar nuevos procesos o solicitudes para lograr lo que ya fue reconocido.

En esta línea, Paredes Espinoza (2013) subraya que el problema no radica únicamente en la actitud de las entidades obligadas, sino también en la debilidad del marco procesal que no establece sanciones proporcionales ante el incumplimiento de las resoluciones judiciales, en su análisis sobre la ejecución de mandatos judiciales en materia laboral, el autor sostiene que el sistema peruano adolece de un diseño coercitivo efectivo, lo que fomenta una cultura institucional de desobediencia; en la práctica, el juez carece de herramientas para imponer multas, sanciones administrativas o incluso para derivar denuncias por resistencia a la autoridad, lo que deja el cumplimiento en manos de la voluntad de la administración.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (2006), enfatizó que la ejecución de una sentencia constituye parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte sostuvo que la falta de mecanismos coercitivos internos para hacer cumplir decisiones judiciales representa una violación a los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en consecuencia, ordenó al Estado peruano adoptar medidas legislativas y administrativas para garantizar que las resoluciones judiciales se cumplan sin dilación indebida. No obstante, pese a este mandato internacional, el Estado peruano no ha implementado un sistema que asegure la ejecución efectiva y oportuna de los fallos laborales.

De manera complementaria, el Tribunal Constitucional peruano, en la STC Exp. N.º 03298-2021-PA/TC (2022), reiteró que la eficacia de la justicia no se agota en la emisión de una sentencia, sino en su ejecución real, el Tribunal subrayó que el incumplimiento o la demora injustificada en la ejecución vulnera el principio de supremacía de la cosa juzgada y el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva. Sin embargo, las medidas coercitivas previstas en el ordenamiento, como las multas procesales o los apercibimientos genéricos, resultan simbólicas y carecen de impacto real frente a entidades públicas que gozan de autonomía presupuestal o administrativa.

En este escenario, Ortega Campos (2019) plantea que la ausencia de mecanismos coercitivos eficaces deriva en una “crisis de eficacia judicial”, en la que el proceso laboral pierde su capacidad transformadora y el derecho reconocido queda reducido a un pronunciamiento declarativo, sosteniendo que la falta de ejecución efectiva no solo vulnera el derecho individual del trabajador, sino que afecta la credibilidad del Poder Judicial y la percepción social de la justicia. Este déficit estructural refuerza la impunidad administrativa, ya que no existen consecuencias reales para los funcionarios que desobedecen mandatos judiciales firmes.

Frente a esta problemática, el Proyecto de Ley N.º 12552/2025-PJ, presentado por el Poder Judicial ante el Congreso de la República, propone una reforma sustantiva para fortalecer la etapa de ejecución procesal, estableciendo mecanismos coercitivos claros y aplicables a las entidades públicas, el proyecto contempla tres innovaciones fundamentales:

1. Creación del Registro Nacional de Sentencias Laborales contra el Estado, destinado a monitorear el cumplimiento de los fallos y garantizar transparencia sobre las entidades morosas.
2. Autorización judicial directa para el uso de medidas coercitivas, permitiendo a los jueces disponer embargos automáticos de cuentas institucionales o retenciones presupuestales, previa comunicación al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

3. Sanciones disciplinarias y penales a los funcionarios responsables de la inejecución, tipificando la conducta de resistencia a la autoridad judicial como falta grave susceptible de sanción conforme a la Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057).

Estas propuestas responden directamente al déficit señalado por la doctrina y la jurisprudencia internacional. Paco Luna (2023) destaca que el fortalecimiento de la ejecución procesal requiere un enfoque integral que combine coerción judicial, control presupuestal y responsabilidad funcional, ya que sin estas tres dimensiones el derecho laboral frente al Estado queda subordinado a la discrecionalidad administrativa.

Asimismo, el proyecto introduce un Fondo de Ejecución de Sentencias, administrado por el Poder Judicial, que permitiría financiar provisionalmente el cumplimiento de resoluciones laborales mientras se tramitan los ajustes presupuestales correspondientes. Este mecanismo busca evitar que el argumento de la falta de recursos siga siendo un pretexto recurrente para la inobservancia del mandato judicial.

La falta de coercitividad procesal también se vincula con la pasividad judicial y la excesiva deferencia hacia el Estado. Muchos jueces, ante la inejecución, se limitan a reiterar oficios o apercibimientos sin activar mecanismos sancionadores efectivos; esta práctica, analizada por Ortega Campos (2019), refleja una cultura judicial de formalismo y prudencia excesiva frente al poder público, lo que debilita la autoridad jurisdiccional y contribuye a perpetuar la desigualdad procesal entre el trabajador y la administración.

En definitiva, la carencia de medidas coercitivas eficaces en la fase de ejecución procesal constituye un obstáculo estructural para la materialización de los derechos laborales reconocidos judicialmente; el sistema peruano carece de mecanismos ágiles y proporcionales que obliguen a las entidades públicas a cumplir sus obligaciones, perpetuando la vulneración de los derechos fundamentales de los trabajadores; por ello, resulta imperativo aprobar reformas como el PL 12552/2025-PJ, que fortalezcan el poder coercitivo del juez laboral, impongan sanciones reales por incumplimiento y garanticen el cumplimiento efectivo de las sentencias con calidad de cosa juzgada, consolidando así el Estado Constitucional de Derecho y la credibilidad de la justicia laboral peruana.

### **2.3 Implicancias de la pasividad judicial frente a la inobservancia del mandato judicial.**

La ejecución efectiva de las sentencias laborales firmes constituye no solo una obligación del Estado frente al justiciable, sino también una expresión material de la autoridad judicial y de la vigencia del Estado Constitucional de Derecho; no obstante, en el Perú persiste un fenómeno preocupante: la pasividad judicial ante el incumplimiento reiterado de las resoluciones por parte de entidades públicas; esta actitud de tolerancia o inacción frente a la desobediencia institucional genera consecuencias estructurales para la legitimidad del Poder Judicial y el propio derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva.

Según Ortega Campos (2019), la pasividad judicial frente al incumplimiento configura una forma de vulneración indirecta del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional, pues el juez, al no ejercer plenamente sus potestades coercitivas, priva al trabajador del goce efectivo del derecho reconocido. En su análisis sobre la vulneración de derechos fundamentales en los procesos laborales abreviados, el autor sostiene que el proceso pierde su eficacia transformadora si el órgano jurisdiccional se limita a emitir

pronunciamientos declarativos sin garantizar su cumplimiento: la justicia, en tal escenario, se reduce a una mera declaración simbólica de derechos.

La pasividad judicial se manifiesta en varios niveles; en primer lugar, se evidencia en la falta de impulso de oficio en la etapa de ejecución, muchos juzgados laborales adoptan una actitud meramente receptiva, limitándose a cursar oficios a las entidades obligadas o a reiterar requerimientos sin imponer sanciones reales; este formalismo procesal, que prioriza la forma sobre el fondo, contradice el principio de celeridad procesal y desnaturaliza el mandato del Artículo III del Título Preliminar de la Nueva Ley Procesal del Trabajo (Ley N.º 29497), que reconoce al juez un rol activo y garante en la defensa de los derechos laborales.

En segundo lugar, la pasividad se evidencia en la falta de aplicación de medidas coercitivas y sancionadoras. Aunque el ordenamiento procesal contempla la posibilidad de imponer multas coercitivas y de remitir copias al Ministerio Público por presunta resistencia a la autoridad, en la práctica los jueces rara vez hacen uso de tales prerrogativas.

Paredes Espinoza (2013) advierte que esta omisión perpetúa la impunidad administrativa y envía un mensaje negativo: la desobediencia al mandato judicial carece de consecuencias reales, el incumplimiento reiterado sin sanción efectiva debilita la autoridad del juez y erosiona la percepción ciudadana sobre la justicia.

Un tercer nivel de pasividad judicial está vinculado a la falta de coordinación interinstitucional entre el Poder Judicial, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y las entidades empleadoras; en muchos casos, las sentencias de reposición o reincorporación permanecen sin ejecución porque los jueces no exigen de manera directa la asignación presupuestal correspondiente, aceptando como válidos los argumentos de “limitación financiera” o “inexistencia de plaza”; esta aceptación tácita de obstáculos administrativos constituye, en palabras de Paco Luna (2023), una “delegación indebida de la función jurisdiccional”, ya que traslada a la administración la facultad de decidir cuándo y cómo se cumple una resolución judicial.

Esta pasividad estructural tiene profundas implicancias en el sistema de justicia laboral. En primer término, genera desconfianza ciudadana en la eficacia del Poder Judicial, pues los trabajadores perciben que obtener una sentencia favorable no garantiza su ejecución. En segundo lugar, produce una desigualdad procesal entre el Estado y el ciudadano, al permitir que las entidades públicas incumplan impunemente, mientras que los particulares se ven compelidos a acatar de inmediato los mandatos judiciales bajo sanción. En tercer lugar, contribuye a la erosión del principio de autoridad judicial, debilitando la independencia y la legitimidad institucional del Poder Judicial frente al poder político-administrativo.

El Proyecto de Ley N.º 12552/2025-PJ aborda esta problemática al reconocer expresamente el deber de los jueces de ejecución de ejercer un rol activo y sancionador. La propuesta legislativa contempla la creación de Unidades de Cumplimiento de Sentencias Judiciales dentro del Poder Judicial, encargadas de coordinar con el MEF y las entidades demandadas para viabilizar la ejecución. Además, se prevé la imposición de responsabilidad funcional directa a los magistrados que, sin justificación, omitan dictar medidas coercitivas frente a la inexecución. Esta disposición busca eliminar la tolerancia judicial y reforzar la cultura de cumplimiento.

De acuerdo con Ortega Campos (2019), la autoridad judicial no solo debe limitarse a ser un árbitro del conflicto, sino un garante activo de los derechos fundamentales en el

proceso laboral. Esta concepción exige que el juez asuma una función restaurativa y no meramente declarativa, utilizando todos los medios a su alcance para materializar el mandato judicial. En la misma línea, Paredes Espinoza (2013) plantea que el verdadero acceso a la justicia implica no solo la posibilidad de litigar, sino la certeza de que las decisiones judiciales serán cumplidas sin demora ni resistencia.

Por tanto, la pasividad judicial frente al incumplimiento de sentencias no es un problema menor ni aislado, sino un síntoma de una deficiencia institucional estructural que compromete el principio de separación de poderes y la efectividad de los derechos fundamentales. La falta de reacción firme de los jueces en la etapa de ejecución perpetúa la impunidad de las entidades públicas y debilita el sistema de justicia. La superación de esta problemática requiere fortalecer la potestad coercitiva del juez laboral, dotarlo de respaldo normativo y presupuestal, e incorporar mecanismos de control disciplinario, tal como lo propone el PL 12552/2025-PJ.

Solo mediante una judicatura activa, comprometida con la defensa real de los derechos fundamentales, podrá garantizarse que las sentencias laborales firmes dejen de ser declaraciones vacías y se conviertan en instrumentos efectivos de justicia social; en palabras de Ortega Campos (2019), *“la autoridad judicial no se mide por la cantidad de sentencias que dicta, sino por la eficacia con que las hace cumplir”*.

#### **IV. CAPÍTULO III: Limitaciones normativas y administrativas en la ejecución de sentencias laborales en el sector público**

La ejecución efectiva de sentencias laborales firmes representa un componente esencial de la tutela jurisdiccional efectiva y de la vigencia del Estado Constitucional de Derecho. Sin embargo, cuando el obligado es el Estado empleador, la materialización de dicho mandato enfrenta obstáculos normativos y administrativos que, lejos de garantizar el cumplimiento inmediato de la cosa juzgada, generan un escenario de dilación y resistencia institucional.

En el sector público, la estructura normativa vigente, particularmente el artículo 45 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584 y los lineamientos derivados del Sistema Nacional de Presupuesto, condiciona la ejecución de las sentencias a procedimientos internos, disponibilidad presupuestal y actos administrativos sucesivos, con ello se suma la aplicación restrictiva de la Directiva N.º 0005-2021-EF/53.01 del Ministerio de Economía y Finanzas, que formaliza un sistema de cumplimiento programado y diferido, alejándolo de la exigencia constitucional de inmediatez.

De este modo, la ejecución judicial se transforma en un proceso administrativo adicional que reproduce la indefensión y prolonga la vulneración del derecho laboral reconocido.

El presente capítulo analiza estas limitaciones estructurales, evidenciando cómo afectan la efectividad del pronunciamiento judicial y proponiendo medidas orientadas a fortalecer el cumplimiento real de las sentencias en el ámbito estatal.

##### **3.1. Vacíos normativos en la legislación sobre ejecución de sentencias en la administración pública.**

El cumplimiento de las sentencias con calidad de cosa juzgada constituye una exigencia constitucional derivada del principio de supremacía normativa y del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, reconocido en el artículo 139 de la Constitución Política. Este mandato implica que cualquier entidad pública, sin excepción, debe ejecutar las

resoluciones judiciales en sus propios términos y sin dilaciones. Sin embargo, la estructura normativa que regula la ejecución de sentencias contra el Estado presenta vacíos, ambigüedades y remisiones imprecisas a procedimientos administrativos y presupuestales que terminan relativizando la fuerza imperativa del mandato judicial. Tales limitaciones generan un marco legal fragmentado, insuficiente y en ocasiones contradictorio.

La legislación peruana carece de un régimen específico y sistemático para la ejecución de sentencias laborales contra entidades públicas. Si bien existen normas dispersas en diversas leyes sectoriales y en la normativa del Sistema Nacional de Presupuesto, estas no articulan un procedimiento uniforme ni establecen una obligación directa e inmediata de cumplimiento, lo que permite la prolongación indefinida del proceso de ejecución.

En primer lugar, el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, que regula el Proceso Contencioso Administrativo, establece en su artículo 45 que la ejecución de sentencias contra el Estado debe realizarse conforme a las normas presupuestales y administrativas vigentes. Dicho enunciado ha sido identificado en la literatura especializada como una fórmula normativa abierta, que permite que la administración condicione el cumplimiento del mandato judicial al desarrollo de actos internos, certificaciones, informes, disponibilidad de plazas o ciclos presupuestales futuros. Paredes Espinoza (2013) sostiene que esta redacción origina una “condicionalidad administrativa del cumplimiento jurisdiccional”, al subordinar la autoridad judicial a la capacidad operativa y financiera de la entidad obligada.

A ello se suma el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (Decreto Legislativo N° 1440), cuyo principio de equilibrio fiscal ha sido interpretado de modo rígido por las entidades públicas. Si bien dicha norma busca garantizar el uso ordenado de los recursos públicos, no prevé mecanismos ni fondos permanentes destinados a la atención inmediata de obligaciones judiciales. Esta omisión configura, en términos normativos, un vacío estructural: el presupuesto se formula sin considerar contingencias laborales derivadas de sentencias, lo cual desplaza el cumplimiento hacia ejercicios anuales posteriores. Para Ortega Campos (2019), este diseño normativo evidencia la prevalencia del criterio financiero sobre el mandato jurídicamente exigible, debilitando el sentido garantista del proceso judicial laboral.

De manera complementaria, la Norma Técnica de Presupuesto Público y sus lineamientos para la programación multianual se limitan a exigir el registro de obligaciones judiciales, pero no establecen plazos perentorios ni mecanismos de asignación prioritaria. Así, la obligación judicial se convierte en un componente de la programación financiera, perdiendo su carácter de orden perentorio. Paco Luna (2023) advierte que este enfoque normativo traslada la carga del riesgo del incumplimiento hacia el trabajador, quien debe esperar la disponibilidad presupuestal, aun cuando la sentencia ha adquirido firmeza.

Asimismo, la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, y su régimen de responsabilidad administrativa disciplinaria, tampoco desarrolla un catálogo expreso de infracciones por incumplimiento de sentencia judicial. La normativa sancionadora remite de forma genérica a la responsabilidad del funcionario por el ejercicio irregular de funciones, lo cual dificulta la aplicación de medidas disciplinarias en casos de resistencia o demora. La ausencia de una tipificación clara genera un espacio de indefinición normativa, dificultando la exigibilidad individual de responsabilidades.

Otro vacío normativo significativo se encuentra en la inexistencia de un procedimiento especial de ejecución en el ámbito laboral. La Ley N.º 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, incorpora disposiciones referidas a la ejecución anticipada, pero no regula un mecanismo diferenciado para sentencias contra el Estado ni otorga al juez facultades coercitivas específicas para asegurar la inmediata reposición o cumplimiento. De esta manera, el proceso de ejecución queda subsumido en la lógica general del proceso, obligando al trabajador a soportar una “segunda etapa litigiosa”, tal como identifica Paco Luna (2023).

A este escenario se suma la fragmentación normativa: diversos reglamentos, directivas y disposiciones administrativas dictadas por los sectores empleadores establecen procedimientos internos para atender obligaciones judiciales, los cuales no guardan entre sí una armonización técnica. La existencia de procedimientos heterogéneos permite que cada entidad opere con criterios propios, lo cual incrementa la discrecionalidad y la demora.

En síntesis, los vacíos normativos identificados se expresan en:

- Subordinación de la ejecución a normas presupuestales (TUO de Ley 27584 y Decreto Legislativo N° 1440).
- Ausencia de fondos específicos para ejecución inmediata.
- Indeterminación de responsabilidades disciplinarias directas por incumplimiento (Ley 30057).
- Falta de un procedimiento de ejecución especializado en materia laboral (Ley 29497).
- Dispersión y heterogeneidad de la normativa administrativa complementaria.

De acuerdo con Ortega Campos (2019), este conjunto de normas configura un ordenamiento que reconoce el derecho, pero limita su materialización, configurando una brecha entre el reconocimiento judicial y la reparación efectiva. Paredes Espinoza (2013) y Paco Luna (2023) coinciden en que esta estructura normativa prioriza la estabilidad administrativa sobre la plena satisfacción del derecho vulnerado.

Frente a estos vacíos, el Proyecto de Ley N.º 12552/2025-PJ propone modificar el artículo 45 de la Ley 27584, eliminando la subordinación de la ejecución a procedimientos presupuestales y estableciendo que el Poder Judicial puede ordenar directamente la asignación de recursos, así como sancionar administrativamente y penalmente a los funcionarios responsables de la inexecución. Asimismo, propone la creación de un Fondo Nacional Permanente para la Ejecución de Sentencias Laborales, lo que busca desarticular el argumento de “falta de presupuesto”.

En conclusión, los vacíos normativos existentes permiten que la administración controle y demore la ejecución de sentencias laborales, debilitando la autoridad judicial y vulnerando derechos fundamentales. La reforma normativa es indispensable para restablecer el principio de supremacía de la cosa juzgada y asegurar la eficacia real de la justicia laboral en el sector público.

### **3.2. Restricciones presupuestales y su relación con la Directiva N° 0005-2021-EF/53.01.**

La ejecución de sentencias laborales firmes en el sector público se encuentra estrechamente vinculada al Sistema Nacional de Presupuesto Público, regulado principalmente por el Decreto Legislativo N° 1440, y los lineamientos técnicos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este sistema se orienta a administrar de manera eficiente los recursos públicos, bajo principios como la responsabilidad fiscal, equilibrio presupuestal y sostenibilidad financiera. Sin embargo, cuando estos principios son aplicados sin considerar la supremacía de los derechos fundamentales, pueden convertirse en mecanismos de restricción y postergación de la ejecución de sentencias judiciales, especialmente en materia laboral.

El Sistema Nacional de Presupuesto Público reconoce el principio de equilibrio fiscal, que implica que las entidades públicas solo pueden ejecutar gastos que cuenten con respaldo presupuestal debidamente certificado. Este principio se ha interpretado históricamente de manera rígida en el contexto de obligaciones judiciales, lo cual permite a las entidades alegar que no pueden cumplir sentencias laborales por no contar con “plazas presupuestadas” o “disponibilidad presupuestal”. De este modo, un presupuesto elaborado sin previsión de contingencias laborales termina operando como un escudo institucional contra la ejecución inmediata de mandatos judiciales.

Este razonamiento se articula con el artículo 45 del TUO de la Ley 27584 (Proceso Contencioso Administrativo), el cual dispone que la ejecución de sentencias contra el Estado debe realizarse conforme a “las disposiciones presupuestales vigentes”, esta fórmula ha permitido que las entidades subordinen el cumplimiento judicial a ciclos presupuestales anuales, dilatando por meses o años la reposición laboral o el pago de beneficios determinados por sentencia firme; como advierte Paredes Espinoza (2013), se ha configurado una “condicionalidad presupuestal de los derechos”, que convierte el derecho reconocido judicialmente en una expectativa condicionada a la voluntad financiera del Estado.

Sobre esta base opera la Directiva N° 0005-2021-EF/53.01, aprobada por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF, cuyo objetivo formal es “Regular la programación, registro y atención de obligaciones derivadas de sentencias judiciales”, no obstante, en la práctica, esta directiva no garantiza la ejecución inmediata, sino que refuerza el carácter condicionado y diferido de la misma.

Entre sus disposiciones más críticas destacan:

1. La obligación de registrar la sentencia en el “Módulo de Obligaciones Judiciales”. Aunque este registro brinda visibilidad, no asegura ejecución ni prioridad de atención.
2. La atención de obligaciones depende de la disponibilidad presupuestal del año fiscal.  
Si en el año corriente no existen recursos, la obligación puede ser diferida a futuros periodos presupuestarios.
3. No contempla mecanismos coercitivos para el cumplimiento, ni obligaciones de reasignación interna de partidas.
4. No reconoce prioridad a las obligaciones por reposición laboral, tratándolas igual que obligaciones indemnizatorias o previsionales.

Como consecuencia, la directiva opera como un filtro retardatorio, pues permite a la entidad justificar el incumplimiento bajo el argumento permanente de “no se cuenta con crédito presupuestal vigente”, trasladando la carga de la espera al trabajador que obtuvo sentencia favorable, este diseño debilita la autoridad judicial y configura lo que Ortega Campos (2019) denomina una “burocratización de la ejecución judicial”, donde la

sentencia deja de ser un mandato constitucionalmente obligatorio para convertirse en un trámite administrativo.

Asimismo, la directiva desconoce el estándar fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en el caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (2006) determinó que el Estado no puede justificar la inejecución de sentencias en limitaciones presupuestarias ni en procedimientos administrativos internos, pues ello supone una violación del derecho a la protección judicial (art. 25 CADH). En igual sentido, la STC Exp. N.º 03298-2021-PA/TC enfatizó que la reposición laboral es de cumplimiento inmediato y no puede ser condicionada a disponibilidad financiera.

El problema no es simplemente presupuestal; es estructural. La directiva no prevé mecanismos como:

- Reasignación temporal de partidas,
- Creación de partidas contingentes permanentes,
- Embargos automáticos de cuentas institucionales,
- Sanciones funcionales al funcionario que incumple.

Por ello, Paco Luna (2023) sostiene que el sistema vigente traslada la carga del cumplimiento desde el Estado hacia el trabajador, prolongando el daño y produciendo una segunda etapa de litigación en sede de ejecución.

El Proyecto de Ley 12552-2025-PJ propone corregir este esquema mediante:

- creación de un Fondo Nacional para Ejecución de Sentencias Laborales,
- modificación del artículo 45 de la Ley 27584, eliminando la subordinariedad presupuestal,
- facultad del juez de ejecutar coercitivamente, incluso afectando recursos institucionales,
- responsabilidad disciplinaria y penal para funcionarios que retardan injustificadamente la ejecución.

En conclusión, las restricciones presupuestales, lejos de ser un límite técnico inocuo, se han convertido en un mecanismo de resistencia institucional al cumplimiento de sentencias laborales. La Directiva N° 0005-2021-EF/53.01, en vez de garantizar eficacia, institucionaliza la postergación, convirtiendo la cosa juzgada en un derecho condicional. Su reforma es imprescindible para asegurar que la justicia laboral sea real, inmediata y efectiva, no únicamente declarativa.

### **3.3. Demoras administrativas y judiciales como forma de vulneración de derechos fundamentales.**

Las demoras administrativas y judiciales en la ejecución de sentencias laborales firmes constituyen un problema estructural que impacta directamente en la vigencia real de los derechos fundamentales de los trabajadores. Este fenómeno se manifiesta principalmente en el sector público, donde la administración implementa procedimientos internos que dilatan el cumplimiento de mandatos judiciales, especialmente cuando se trata de reposición laboral o reconocimiento de beneficios económicos. Una de las principales fuentes de estas demoras se encuentra en el modelo de aplicación de la Directiva N° 0005-2021-EF/53.01, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la cual regula la programación, registro y atención de obligaciones derivadas de sentencias judiciales. Si bien su finalidad formal es ordenar el proceso de cumplimiento,

en la práctica, su estructura y ejecución han generado mecanismos de restricción y diferimiento, afectando la tutela jurisdiccional efectiva.

La directiva opera dentro del Sistema Nacional de Presupuesto, que prioriza la sostenibilidad fiscal anual y la previsión de gasto en función a la disponibilidad financiera. Este enfoque presupuestal, aplicado a la ejecución de sentencias, implica que las entidades públicas no están obligadas a cumplir de manera inmediata, sino que pueden registrar la obligación en el “Módulo de Obligaciones Judiciales” y programarla para un periodo fiscal posterior. Así, el cumplimiento queda condicionado a la disponibilidad de recursos del año siguiente o incluso más adelante. Esto introduce una diferencia temporal entre la declaración del derecho por el juez y su realización efectiva, lo cual genera un espacio de vulneración permanente para el trabajador.

Las deficiencias centrales en la aplicación de la directiva pueden resumirse en cuatro dimensiones:

**a) Ausencia de plazos máximos para la ejecución.**

La directiva no establece plazos perentorios para cumplir con la reposición o el pago ordenado por sentencia firme. Las entidades pueden, por tanto, dilatar la ejecución alegando trámites de programación o ajuste presupuestal, sin incurrir en responsabilidad inmediata. Esta falta de temporalidad concreta permite que los procedimientos internos **se prolonguen indefinidamente**, generando **paralización material del derecho reconocido**.

**b) Prioridad subordinada frente a otras obligaciones presupuestales.**

La norma no reconoce un orden de prelación para la atención de sentencias laborales, tratándolas como obligaciones equiparables a otros compromisos institucionales. Esto contraviene el principio de eficacia del derecho fundamental, pues la reparación de un daño laboral acreditado judicialmente debería tener prioridad, dado su contenido resarcitorio y de restitución.

**c) Dependencia de certificaciones y autorizaciones internas múltiples.**

El proceso interno para atender la sentencia implica pasos sucesivos entre áreas: recursos humanos, asesoría jurídica, presupuesto, contabilidad, administración, y en ocasiones, autoridades de nivel superior o sectorial. Esta tramitación fragmentada genera tiempos de espera acumulados, falta de trazabilidad y ausencia de responsabilidad individualizable. La directiva no simplifica esta ruta ni exige automatización o digitalización que permitan reducir tiempos.

**d) Falta de mecanismos sancionadores por incumplimiento o demora injustificada.**

La directiva no incorpora medidas disciplinarias o pecuniarias ante la inejecución o la dilación indebida. En su configuración, la responsabilidad administrativa se presume solo en casos de negativa explícita, no en la demora continua y progresiva; ello fomenta la inacción y la omisión como prácticas normalizadas dentro de la gestión pública.

Estas deficiencias normativo-procedimentales generan demoras administrativas, que se traducen en demoras judiciales, pues el órgano jurisdiccional, al no contar con mecanismos efectivos para ejecutar coercitivamente, se ve limitado a reiterar oficios o

emitir apercibimientos sin efectos reales. De este modo, la fase de ejecución se convierte en una extensión contenciosa, lo que desnaturaliza el sentido de la sentencia firme.

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la demora vulnera principalmente:

- El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva: porque la justicia no solo consiste en declarar un derecho, sino en hacerlo efectivo sin dilación.
- El derecho al trabajo y estabilidad laboral: en los casos de reposición, la demora prolonga la situación de desempleo injusto y sus efectos económicos y psicológicos.
- El principio de dignidad: al mantener al trabajador en incertidumbre prolongada respecto a su sustento económico y su reconocimiento profesional.

La vulneración ocurre no solo por acción, sino por omisión del Estado, al permitir que los procedimientos administrativos se interpongan como barreras para el cumplimiento de decisiones judiciales definitivas.

Hacia una solución estructural, las soluciones no pasan únicamente por modificar criterios de gestión, sino por reformas normativas como las propuestas en el Proyecto de Ley N° 12552-2025-PJ, que plantea:

- Establecer la inmediatez y automaticidad de la ejecución de sentencias laborales.
- Crear un Fondo Nacional Permanente para la Ejecución de Sentencias.
- Otorgar al juez facultades de ejecución coercitiva directa.
- Establecer responsabilidad administrativa funcional específica por demoras injustificadas.

Estas medidas permitirían revertir la cultura de postergación y garantizar que los derechos reconocidos en sede judicial tengan efectividad real y oportuna, consolidando así la vigencia del Estado Constitucional de Derecho.

Finalmente, la superación de estas demoras exige una reforma normativa integral basada en cuatro ejes:

1. **Modificación del artículo 45 de la Ley 27584**, eliminando la subordinación de la ejecución a la disponibilidad presupuestal.
2. **En el marco del Decreto Legislativo N° 1440 y Directiva N.º 0005-2021-EF/53.01**, se debería evaluar la modificación presupuestal para la reasignación temporal de partidas, y/o creación de partidas contingentes permanentes para el cumplimiento de la ejecución de sentencias judiciales para la reposición y/o reincorporación.
3. **Reformulación de la Directiva N.º 0005-2021-EF/53.01**, incluyendo:
  - Plazos máximos de cumplimiento
  - Prioridad presupuestal para sentencias laborales
  - Sanciones para funcionarios que dilaten la ejecución

4. **Fortalecimiento de las facultades coercitivas del juez**, habilitándolo para ordenar afectaciones inmediatas de presupuesto y responsabilidad funcional directa.

Solo mediante estas medidas se podrá garantizar que las sentencias laborales firmes sean ejecutorias, inmediatas y efectivas, asegurando así la vigencia real de los derechos fundamentales en el Estado peruano.

## V. CONCLUSIONES:

- El estudio realizado demuestra que la inexecución o dilación en el cumplimiento de sentencias laborales firmes por parte de entidades públicas constituye una vulneración grave y sistemática al derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva. Dicho derecho, consagrado en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución, no se agota en la obtención de una sentencia, sino que exige su ejecución material en un plazo razonable. Cuando la reposición de un servidor civil o el pago de beneficios laborales son dilatados o condicionados, la sentencia se convierte en una declaración ineficaz que vulnera derechos esenciales como el trabajo, la dignidad, la igualdad y la remuneración suficiente.
- Esta problemática se agrava debido a la normativa vigente, especialmente el artículo 45 del TUO de la Ley 27584 y la Directiva N°. 0005-2021-EF/53.01, que subordinan la ejecución de sentencias a la disponibilidad presupuestal, procesos de registro y certificaciones administrativas. De esta manera, lo que constitucionalmente es un mandato imperativo se transforma en una obligación condicionada a trámites internos, generando que el Estado empleador pueda dilatar el cumplimiento de sus obligaciones laborales sin sanción efectiva. Ello desnaturaliza el valor de la cosa juzgada, configurando una violación estructural del principio de supremacía jurídica.
- En este contexto, si la normativa no es modificada, el Estado continuará reproduciendo un esquema de incumplimiento que no solo afecta derechos laborales, sino que genera una nulidad progresiva del mandato judicial al vaciar de contenido su finalidad. La sentencia laboral, especialmente aquella relacionada con derechos alimentarios y reposición, debe ejecutarse dentro de un plazo razonable, ya que el retraso prolongado produce un daño irreversible para el trabajador que depende de su estabilidad y medios de subsistencia.
- Si bien el Proyecto de Ley N.º 12552/2025-PJ plantea acciones orientadas a mejorar la ejecución de sentencias, su propuesta es insuficiente porque no incorpora el elemento esencial que garantizaría la eficacia del fallo: la determinación obligatoria de un plazo razonable para cumplir sentencias laborales contra el Estado. Dicho proyecto tampoco regula de manera clara la responsabilidad funcional del servidor que retrasa su ejecución ni establece un régimen prioritario para derechos laborales, pese a su carácter constitucionalmente protegido.
- Por ello, cualquier modificación legal que pretenda corregir esta problemática debe contemplar tres aspectos indispensables: (i) la ejecución inmediata de sentencias laborales dentro de un plazo razonable y perentorio, establecido por ley; (ii) la responsabilidad administrativa y penal directa del funcionario que incumpla o dilate injustificadamente el mandato judicial; y (iii) la creación de un fondo específico para la ejecución de sentencias laborales, que garantice la disponibilidad permanente de

recursos, evitando que el presupuesto sea utilizado como mecanismo de resistencia estatal.

- En conclusión, la reforma normativa no solo es necesaria, sino urgente. Establecer un plazo razonable e ineludible de ejecución constituye el eje central para asegurar que la cosa juzgada en materia laboral no sea vulnerada por el propio Estado y que la justicia logre materializarse como protección real de los derechos fundamentales de los trabajadores.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución Política del Perú. (1993). Diario Oficial *El Peruano*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo, reparaciones y costas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). *Cinco Pensionistas vs. Perú*. Fondo, reparaciones y costas.
- Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Trotta.
- González de Patto, R. M., Monereo Pérez, J. L., Vida Fernández, R., & Spinelli, C. (2018). *El empleo público: Puntos críticos en los ordenamientos italiano y español*. Aranzadi.
- Montero Aroca, J. (2001). *La cosa juzgada: garantía constitucional de la seguridad jurídica*. Civitas.
- Monereo Pérez, J. L., González de Patto, R. M., Spinelli, C., & Vida Fernández, R. (Eds.). (2021). *Los derechos fundamentales en el empleo público: Sistemas jurídicos italiano y español. Cuestiones actuales y puntos críticos* (1ª ed.). Editorial Comares
- Ortega Campos, G. A. (2019). *La vulneración de los derechos fundamentales en los procesos laborales abreviados*. *Ius Vocatio*, 2(2), 43–69.
- Paredes Espinoza, B. (2013). *Incumplimiento de mandatos judiciales de reposición laboral en los sectores público y privado*. *Soluciones Laborales*, (64), 56–63.
- Paco Luna, D. A. (2023). *La casación laboral en la Ley N.º 29497 y su incidencia en la ejecución anticipada de las sentencias contra el Estado*. *Revista Jurídica de la Procuraduría General del Estado*, (4), 62–79.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2022, 18 de agosto). *Sentencia 342/2022: Expediente N.º 03298-2021-PA/TC, Lambayeque, Luis Alberto Sanz Bellodas*.
- Vásquez Rosales, K. (2024). *El impulso de oficio en la etapa de ejecución en los procesos laborales de menor cuantía*. *Revista de Derecho Procesal del Trabajo*, 7(9), 261–299.
- Pontificia Universidad Católica del Perú. (2013). *¿Cosa Juzgada vs. ¿Cosa Juzgada? Ius et Veritas*, (47), 170–185. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/11954/1252>

- Defensoría del Pueblo. (2018). Informe sobre incumplimiento de sentencias. [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe\\_19.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_19.pdf)

